



La relation agriculteurs/société à travers la mise en oeuvre des politiques des gestion de l'eau dans le sud-ouest européen

Frédérique Blot

► To cite this version:

Frédérique Blot. La relation agriculteurs/société à travers la mise en oeuvre des politiques des gestion de l'eau dans le sud-ouest européen. Colloque de l'ARF Agriculture et société, communication, images, médiations, Nov 2002, Nantes, France. pp.169-186. hal-01337131

HAL Id: hal-01337131

<https://hal.science/hal-01337131>

Submitted on 24 Jun 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La relation agriculteurs/société à travers la mise en œuvre des politiques de gestion de l'eau dans le sud-ouest européen

Frédérique BLOT*

Communication au colloque de l'ARF (Association des Ruralistes Français) les 20, 21 et 22 novembre 2002 à Nantes : *Agriculture et société, communication, image, médiation*.

Publication en 2003 dans *Agriculteurs et société. Communication, images, médiations*. Tome II. ARF Editions, p. 169-186.

Les politiques de l'eau française et espagnole ont tendu, dès le XIX^{ème} siècle, vers une gestion sectorielle de la ressource visant à maximiser l'exploitation des « gisements » en eau au moyen d'aménagements lourds. L'eau était alors présentée en tant que matière première inépuisable et en tant que facteur majeur de prospérité et de modernité. En Espagne, à partir de 1890, le « régénérationnisme hydraulique ¹ » de Joaquín Costa impose l'idée que le développement de la société espagnole repose sur un usage particulier de l'eau : celui de l'agriculture irriguée. En France, la loi du 8 avril 1898 est caractéristique de cette période ; elle donne par exemple le pouvoir de contrôle au maire dans un secteur particulier, celui de la salubrité de l'eau de consommation (rivière, ruisseau, étangs...). Plus tard de nouvelles modifications confirmeront l'orientation vers une gestion sectorielle de la ressource, comme la loi du 16 octobre 1919 qui correspond à la nationalisation de l'énergie hydraulique. Ces événements ouvriront définitivement la porte à la gestion de l'eau en tant que bien d'usage par secteur d'utilisation. Les aménagements sont alors considérés comme indispensables pour favoriser la modernisation sociale et économique d'une société de consommation. Dans ce contexte, le modèle agricole moderne des Etats-Unis est cité en exemple par de nombreux agronomes dont René Dumont en 1946.² Les sociétés se fixent des objectifs d'accroissement de la productivité et de la consommation pour assurer la modernisation et la croissance, indicateur majeur du niveau de développement. La période suivant la deuxième guerre mondiale va consacrer ces objectifs et les atteindre, voire les dépasser. Pendant ces périodes, comme le souligne Sylvie Clarimont « l'idée de finitude est totalement absente d'un discours aménagiste qui vise principalement la maximisation de l'usage de la ressource. Une logique économique de fonctionnalisation du milieu prédomine ³ ».

Dès 1972, le rapport Meadows annonçait pourtant « l'effondrement général des systèmes économiques et sociaux de la planète avant 2025, dans le cas où des mesures draconiennes de réduction de la croissance et de changement des mentalités de consommation ne seraient pas

* Doctorante, allocataire-monitrice au Département de Géographie - UMR Dynamiques Rurales - Toulouse II / ENFA / ENSAT - Thèse de doctorat de géographie, en cours, sous la direction de Marie-Claude CASSÉ et Frédéric DURAND sur la question de l'évolution du rapport à l'eau et sur la dynamique des pratiques induites par la mise en œuvre des politiques de l'eau dans deux bassins du sud-ouest européen : le bassin Adour-Garonne et le bassin du Segura. - blot@univ-tlse2.fr

¹ Mouvement selon lequel les « colonisations agraires, fondées sur la maîtrise de l'eau, devaient permettre la « régénération » de la nation espagnole ». [Cf. CLARIMONT Sylvie, 1999, *Les conflits pour l'eau en Europe méditerranéenne : le cas du bassin de l'Ebre (Espagne)*, Thèse de doctorat de géographie, sous la direction de Michel Drain et Marie-Claude Maurel, Université Montpellier III, p. 97.]

² DUMONT René, 1946, dans Chevallier A., *Révolution en agriculture*, Paris, Presse Universitaire, p. 100-121, 125-148. Remarquons que, René Dumont dénoncera plus tard les conséquences de l'adoption du modèle productiviste, ceci en partie pour des raisons écologiques.

³ CLARIMONT Sylvie, 1999, *Op. Cit.*, p. 95.

prises⁴». Dans un premier temps marginalisées, les thèses soutenues dans ce rapport furent médiatisées suite à la « première crise du pétrole⁵ » de 1973, ce qui contribua à répandre de nouvelles aspirations et représentations de l'environnement. Ces nouvelles valeurs furent intégrées dans les discours institutionnels internationaux puis nationaux au moyen de nouvelles notions comme le « développement socio-économique équitable respectueux de l'environnement », ou l'« écodéveloppement rebaptisé ensuite développement durable par les chercheurs anglo-saxons. ⁶» L'émergence de ces notions et de nouvelles valeurs associées ne fut pas sans conséquence pour le monde agricole entraîné depuis près d'un semi-siècle dans la course à la productivité. Depuis cette époque nous vivons dans le contexte d'opposition de deux modèles ou pour être plus précis de deux *référentiels*,⁷ l'un « productiviste » particulièrement actif depuis l'après deuxième guerre mondiale, et l'autre « durable », institutionnalisé par les discours internationaux et tout particulièrement lors de la Conférence de Rio en 1992. Cette opposition est associée à de nouvelles représentations sociales de l'activité agricole et de ses acteurs ; et elles se traduisent par l'émergence de nouvelles demandes et attentes adressées aux agriculteurs par les acteurs locaux, mais aussi par la société dans son ensemble, sur le thème de la gestion des espaces ruraux. Ces attentes transparaissent dans les politiques relatives à l'eau et provoquent des tensions.

Afin de comprendre comment sont vécus ces changements nous avons étudié les cas d'agriculteurs des bassins du Segura en Espagne et d'Adour-Garonne en France. En mettant en parallèle les situations espagnole et française, nous avons conscience d'être en présence de deux contextes géographiques différents de par leurs configurations physiques. Pourtant, ces deux terrains du sud-ouest européen sont soumis à la même réglementation européenne, en particulier à la Directive Cadre européenne du 23 octobre 2000⁸. De plus, certains des problèmes relatifs à la gestion de l'eau sont proches, notamment celui du manque d'eau pour l'agriculture et des conflits entre différents usagers sur la définition des aménagements et de la gestion à adopter. Les deux terrains d'étude ont été sélectionnés en raison des aménagements qui y ont été réalisés lorsque le référentiel productiviste était en pleine mise en œuvre (voir carte suivante). Ils étaient alors destinés à favoriser le développement d'une agriculture irriguée plus productive. En effet, le bassin du Segura bénéficie déjà depuis 1979 d'un transfert de bassin-versant en provenance du Tage grâce à un canal de 292 kilomètres.⁹ Au cœur du bassin Adour-Garonne, c'est un système permettant de transférer une partie de l'eau de la Neste et la Garonne vers les coteaux de Gascogne qui fut

⁴ CLUB DE ROME, 1972, *Halte à la croissance*, Paris, Fayard, p. 309.

⁵ ACOT Pascal, 1988, *Histoire de l'écologie*, Paris, PUF, p. 237.

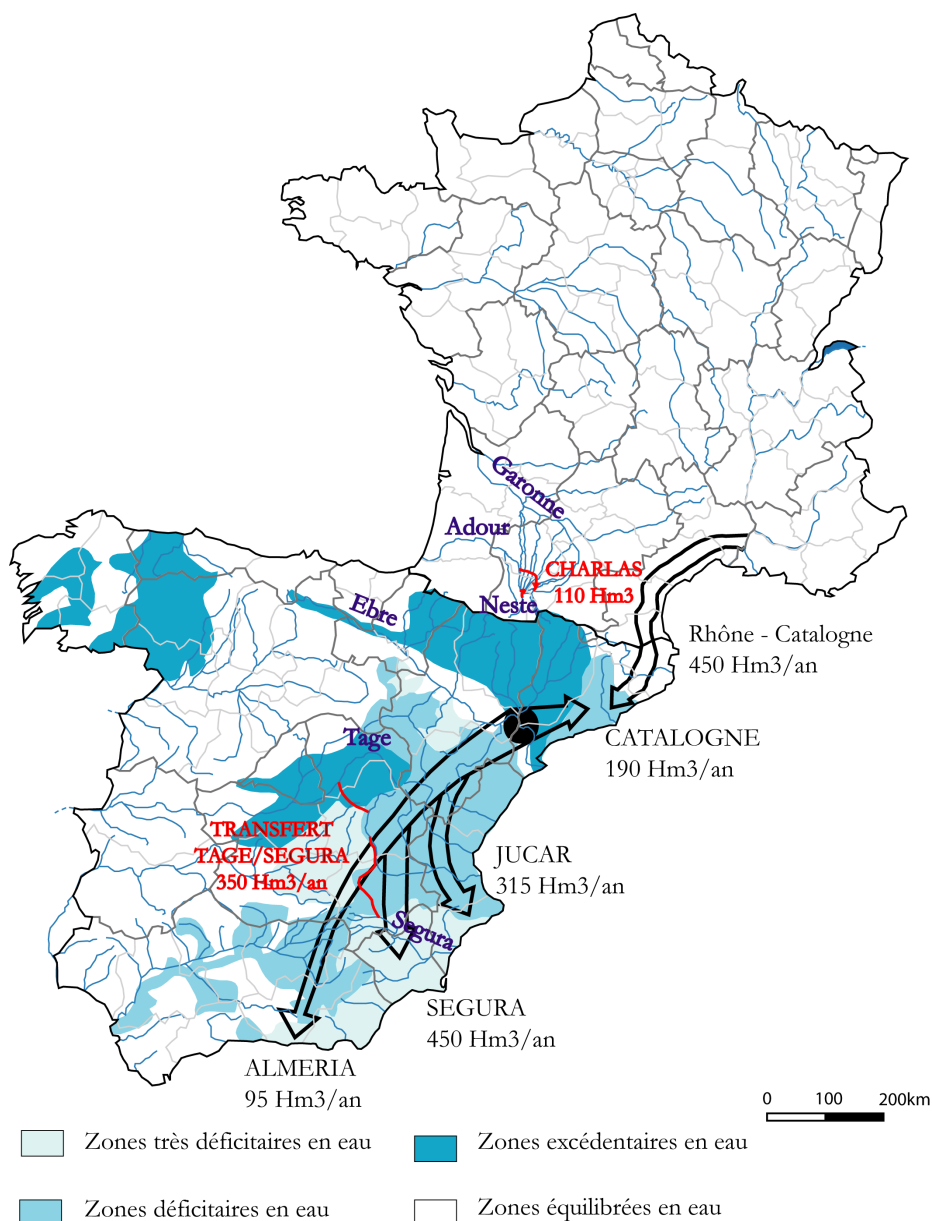
⁶ SACHS Ignacy, 1997, *L'écodéveloppement stratégie pour le XXI^{ème} siècle*, Paris, La Découverte & Syros, pp. 16, 27-30.

⁷ Le référentiel est un concept développé par Pierre Muller et Bruno Jobert. Il est l'expression de l'influence exercée par des normes sociales globales sur les comportements sociaux et sur les politiques publiques et inversement. Il s'attache ainsi à relever les représentations dominantes de la société. [Cf. JOBERT Bruno, MULLER Pierre, 1987, *L'Etat en action*, Paris, PUF.]

⁸ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau [*Journal officiel* L 327, 22.12.2000] ; Modifié par la décision n° 2455/2001/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 novembre 2001 [JO L 331 du 15.12.2001]

⁹ Au départ il était prévu de transférer 1000 hm³/an mais compte tenu des pertes et des contraintes d'exploitation la moyenne annuelle du transfert depuis 1980 est autour de 290 hm³/an. [Cf. Sandoval Rodriguez José Maria, 1989, *El Trasvase Tajo Segura, solucion al desequilibrio hidrológico*, Madrid, Ediciones Nuevos enfoques, pp. 26, 30, 51.]

renforcé en 1955 par le doublement de capacité du canal de la Neste et la réalisation des infrastructures nécessaires pour l'alimenter.¹⁰



Bassins du Segura et d'Adour-Garonne, des aménagements hydrauliques controversés

Sources : carte réalisées à partir de SMEAG (2002), Leandro del Moral (2001) et Ley del PHN (2001)

Dans le contexte d'opposition des référentiels précédemment évoqués, ces deux bassins voient les conflits s'exacerber tout particulièrement au sujet du recours à des aménagements toujours plus importants, comme la construction de barrages, ou encore le détournement de cours d'eau pour l'alimentation d'autres bassins versants. Ainsi, si le transfert Tage/Segura et le doublement de capacité du canal de la Neste en 1955 n'ont à l'époque pas fait l'objet de grandes discussions et ont été plutôt bien accueillis, il n'en est pas de même aujourd'hui. Les aménagements considérés comme nécessaires pour pérenniser le fonctionnement de ces systèmes de distribution d'eau et

¹⁰ SMEAG - Syndicat Mixte d'Etude et d'Aménagement de la Garonne, 2002, *Le réservoir de soutien d'étiage de Charlas*, Toulouse, 53 p.

leur développement ne font pas l'unanimité ; ils sont vivement critiqués et suscitent des manifestations.

En Espagne, ces oppositions s'exprimèrent en partie le 11 septembre 2001 lors de *la marche bleue pour une nouvelle Culture de l'Eau* au nom du « Développement Durable », pour protester contre les projets du Plan Hydrologique National (PHN)¹¹. Le projet du PHN consiste, en grande partie, à transférer de l'eau de l'Ebre, fleuve déclaré excédentaire, vers les bassins dits déficitaires du sud-est espagnol (Segura, Jucar...). Il est l'objet de nombreuses controverses et certaines de ces critiques sont directement adressées aux agriculteurs de ces zones : il ne faut pas transférer de l'eau pour une agriculture productiviste et pour des usages touristiques qualifiés de superflus.

Les propos suivants recueillis sur le site « rivernet » où s'exprime une partie des oppositions mettent en évidence les enjeux et conflits que ce projet suscite :¹²

« Pour Madrid [et les représentants d'agriculteurs du bassin du Segura], il faut rendre l'accès à l'eau plus démocratique. 70% de l'eau disponible se concentre dans le nord. L'arc méditerranéen et l'Andalousie, où se concentrent le tourisme et l'agriculture intensive irriguée, regroupent 55% de la population mais dispose seulement de 23% de l'eau. Le PHN optimiserait l'utilisation d'une ressource naturelle fondamentale. »

Pour les écologistes et une partie des contestataires :

« Madrid explique que les agriculteurs ont besoin de l'eau, mais en réalité l'agriculture est le prétexte, car ces transferts d'eau vont surtout alimenter un marché et l'eau ira à celui qui paye le plus. Même les exploitations agricoles les plus intensives n'offriront pas la moitié du prix proposé par les entreprises urbano-touristiques. En plus c'est un modèle d'agriculture très discutable, basé sur des salaires très bas et sur l'exploitation des immigrés illégaux et légaux, une agriculture très polluante et non durable. »

« Le PHN aura d'énormes impacts sociaux et environnementaux. L'Espagne est déjà le pays du monde avec le plus grand nombre de barrages par habitant et par km2. Le long de la Méditerranée il y a un processus incontrôlé de spéculation urbano-touristique et de production agricole intensive. Cela profitera à de grandes entreprises qui n'ont pas vraiment soif, sauf d'encore plus de richesses. Les régions concernées sont Murcia, Alicante, Almeria et Valencia et puis aussi l'aire de Barcelone. Tout cela pour implanter des golfs au milieu du désert. Il ne s'agit pas d'un aménagement du territoire qui assurerait une urbanisation durable, mais de la spéculation. »

Des conflits internes viennent compliquer ces tensions qui se manifestent entre régions. Dans le bassin du Segura, les communes situées à l'aval mènent un combat important contre les prélèvements et les rejets agricoles, urbains et industriels de l'amont. De plus, certains usagers du Segura dénoncent un comportement spéculateur :

« Les gens n'intériorisent pas, ne réalisent pas qu'il y a une quantité d'intérêts incroyables derrière la question de l'eau : en spéculant sur l'eau on spéculer sur la terre, et sur les mesures pour la production qui ne bénéficient pas aux agriculteurs mais aux entreprises qui profitent de

¹¹ Jefatura del Estado, « Ley 10/2001 del 5 de julio del PHN - Plan Hidrológico Nacional », BOE n°161, 23 p. ; Leandro del Moral, 2001, « Planification hydrologique et politique territoriale en Espagne », Hérodote, n°102, pp. 87-112.

¹² Propos extraits du site [http : www//rivernet.org](http://rivernet.org)

tout ça. C'est pourquoi, si ces problèmes ne sont pas réglés... nous n'allons certainement pas régler les problèmes de gaspillage d'eau. »

Dans le bassin Adour-Garonne, divers projets sont source de conflits entre acteurs de l'eau. L'un d'entre eux fait figure d'exemple puisqu'il est en projet depuis près de 20 ans, mais qu'aujourd'hui comme hier, il est l'objet d'une vive opposition : le projet de création de retenue de Charlas. Déjà inscrit parmi les sites inventoriés par la Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne (CACG) dans les années 60, l'avant-projet n'a été proposé aux communes concernées qu'en 1983 par la CACG. A l'époque, les problèmes de manque d'eau pour une agriculture plus demandeuse en eau et les conséquences en termes de qualité de l'eau en période d'étiage avaient conduit au recours à cette solution. Il a ensuite été inscrit dans le cadre du Programme de Développement de la Ressource en Eau (PDRE) de 1988 du bassin Adour-Garonne. Aujourd'hui l'objectif affiché est d'augmenter la dotation du système Neste ainsi que d'assurer le soutien d'étiage nécessaire pour respecter les Débits d'Objectif d'Etiage (DOE). Or, en octobre 1983, les communes concernées avaient créé un comité de défense contre le barrage de Charlas qui réunit propriétaires, exploitants agricoles et collectivités territoriales. En janvier 1986 le bureau de la Chambre d'Agriculture de la Haute-Garonne s'oppose formellement au projet de Charlas qui serait catastrophique pour l'agriculture des communes concernées. Dans ce cas il y a opposition aux organismes « promoteurs » du projet (la CACG, Société d'Aménagement Rural - dont la mission était à l'origine de dynamiser l'agriculture des coteaux de Gascogne au moyen de l'hydraulique agricole). Bien que ce projet ait été soutenu par les Ministères de l'Agriculture et de l'Environnement en 1991, les opposants forts de l'émergence de nouvelles valeurs partent du principe que l'agriculture doit changer. En effet, selon eux :

« L'intensification passe au second rang et laisse la place à la culture extensive de qualité. Ceci entraîne déjà la mise en place de quotas d'irrigation et cette tendance va s'accélérer avec l'entrée dans l'Union européenne des pays de l'Est (Pologne, Hongrie,...) [...] »

Dans les deux bassins étudiés, les espaces ruraux ont connu des transformations significatives tant humaines qu'environnementales. L'intensification de l'agriculture a eu pour conséquence directe une augmentation importante des prélèvements en eau parallèlement à l'accroissement des autres usages des constituants des milieux aquatiques,¹³ provoquant ainsi des problèmes en termes de quantité d'eau et de qualité chimique et biologique de ces milieux. Or, en Espagne comme en France, dans le contexte des politiques productivistes des cinquante dernières années, le recours à l'irrigation pour l'intensification de la production et la modernisation de l'agriculture ont imposé l'idée, qui perdure aujourd'hui, selon laquelle le développement agricole passe par la maîtrise des eaux pour une agriculture irriguée plus productive.¹⁴ L'agriculture étant le plus gros consommateur net en eau est, de fait, d'autant plus concernée par toutes les mesures visant à faire diminuer ou à

¹³ Usages hydroélectriques, industriels, domestiques, extraction de granulats mais aussi usages touristiques, ludiques.

¹⁴ Idée qui, selon l'analyse de Michel Drain, puise ses racines dans le « troisième tiers du XIX^{ème} siècle. Il s'agissait alors d'un défi technique et d'un acte de foi dans le progrès agricole par l'extension de l'irrigation et par le drainage des terres humides. » [Cf. DRAIN Michel [dir.], 1996, « Les conflits pour l'eau en Europe Méditerranéenne », *Espace rural*, n°36, Montpellier, Publication du Laboratoire de Géographie rurale de l'Université de Paul-Valéry et de l'URA 906 du CNRS, p. 7.]

modifier la répartition des consommations. C'est pourquoi, l'agriculture se trouve au cœur de la tourmente qu'est la question de la gestion de l'eau aujourd'hui.

L'émergence de nouvelles valeurs dans les politiques pour l'agriculture

En effet, la relation forte entre développement agricole et eau établie depuis les années 1960, au travers d'une politique d'aménagements infra-structurels, est ébranlée à la fois par les revendications d'une partie de la population et par les discours politiques. Les mouvements de réaction se multiplient depuis les années 1970/1980, signifiant que la population souhaite être plus impliquée dans les choix d'aménagements et de productions sur leurs territoires. De plus, malgré les efforts réalisés pour améliorer la relation agriculture/eau, notamment au travers de cadres tels que les Programmes de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole (PMPOA), les mesures prises n'ont pas eu l'effet escompté sur la qualité chimique des eaux. Un rapport d'évaluation sur la gestion et le bilan des PMPOA soulignait en 1999 que la tendance à la dégradation de la qualité de l'eau dans les zones les plus exposées à la pollution n'avait généralement pas été enrayée, et que les conditions de suivi de la qualité des eaux étaient très critiquables.¹⁵

Dans ce contexte, afin de réguler la situation, la Directive Cadre sur l'eau souhaite imposer de nouvelles règles pour l'ensemble des acteurs de l'eau de l'Union européenne. Les objectifs principaux signalés en introduction de cette Directive sont d'« établir un cadre communautaire pour la protection des eaux intérieures de surface, de transition, côtières et souterraines, en vue de prévenir et de réduire leur pollution, promouvoir leur utilisation durable, protéger leur environnement, améliorer l'état des écosystèmes aquatiques et atténuer les effets des inondations et des sécheresses ». Cette Directive indique la volonté de l'Union européenne d'induire une nouvelle dynamique dans les politiques de l'eau et par la même occasion dans les pratiques de la société. Elle déclare s'inscrire dans une logique de *développement durable* et intègre en grande partie les mesures préconisées en 1992 à Rio par l'Action 21 dans son chapitre 18 portant sur la gestion des eaux continentales.¹⁶ Parmi les principaux éléments proposés nous relevons :

- ✓ des objectifs de protection de qualité chimique et biologique des eaux
 - prévenir et de réduire leur pollution,
 - promouvoir leur utilisation durable,
 - protéger leur environnement,
 - améliorer l'état des écosystèmes aquatiques ;
- ✓ des objectifs de gestion des « extrêmes hydrologiques »
 - atténuer les effets des inondations et des sécheresses ;

¹⁵ Ministères de l'Economie, de l'Aménagement, de l'Agriculture, 1999, *Rapport d'évaluation sur la gestion et le bilan du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole*, Tome 1 : rapport de synthèse, p. 28-29. [« le cadre d'analyse est corrompu et l'ensemble des résultats contestables. Le choix des points de surveillance a parfois eu pour conséquence de restreindre la carte des zones vulnérables et les données suivies ne sont pas forcément les plus représentatives car le pas de temps choisi - un an - est trop restreint pour dégager une tendance, d'autant plus que l'impact des conditions climatiques n'a pas été pris en compte. Surtout, les abandons de points, le plus souvent motivés par le dépassement du seuil de potabilité, n'ont pas été suivis : à titre d'exemple, ils représentent un point sur cinq en Bretagne »].

¹⁶ CNUED, 1993, *Action 21*, New York, Publication des Nations Unies, pp. 142-161.

- ✓ des mesures précisant les modalités de gestion à mettre en œuvre
 - gestion de l'eau à l'échelle du bassin hydrographique
 - participation active de toutes les parties concernées, notamment en ce qui concerne les plans de gestion des districts hydrographiques
 - gestion planifiée à partir de bilans approfondis sur l'état des ressources
 - politique de tarification qui incite des usages « efficaces », qui contribue à la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources
 - régimes de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

De plus, le Conseil européen de Cardiff, en juin 1998, a invité toutes les formations du Conseil concernées à établir leurs propres stratégies afin de mettre en œuvre l'intégration de l'environnement et du développement durable dans leurs domaines politiques respectifs. « Il a notamment invité le Conseil de l'Agriculture à entamer ce processus ¹⁷ ». Dans ce contexte de nouveaux indicateurs sont élaborés, comme par exemple les « indicateurs d'intégration des préoccupations environnementales relatives à l'eau dans les pratiques agricoles communautaires ». Ces indicateurs touchent l'ensemble des pratiques agricoles, de l'élevage à la protection des prairies sèches et humides en passant par le remembrement, la protection des cultures, la fertilisation et l'irrigation. Le secteur agricole devrait atteindre les objectifs suivants :

- ✓ réduire la pollution des eaux souterraines et de surface surtout par les nitrates et pesticides
 - réduire le lessivage et ruissellement des nitrates et des phosphates
 - améliorer le bilan d'azote à la surface du sol
- ✓ accroître l'efficacité environnementale de l'usage agricole de l'eau
 - réduire la consommation inadéquate d'eau pour l'irrigation
 - réduire le captage d'eaux souterraines et amélioration du niveau des nappes
 - réduire les contraintes exercées sur l'eau.

Au travers de ces objectifs, l'ensemble du modèle de production est visé. Ces changements à la fois de comportement des populations et de discours des différentes politiques sectorielles européennes, parce qu'elles remettent en cause certaines pratiques agricoles sont susceptibles de transformer les rapports agriculture/société. C'est pourquoi nous avons été amenée à nous demander quelles dynamiques ces changements génèrent pour le monde agricole.

¹⁷ Commission au Conseil et au Parlement européen, 2000, *Indicateurs d'intégration des préoccupations environnementales dans la politique agricole commune*, Bruxelles, le 26.01.2000.

Une situation ambiguë pour les agriculteurs

Pour cela nous nous sommes intéressée aux éléments que les agriculteurs désignaient comme décisifs dans leurs choix de gestion d'exploitation et de gestion de leur ressource en eau.¹⁸ Les premiers facteurs externes évoqués sont les aides financières européennes, sous la forme des primes, ou les aides à la modernisation des exploitations. Certains nous ont dit : « la PAC (Politique Agricole Commune) a fait de nous des chasseurs de primes ». Parmi ces aides, les mesures ponctuelles prévues par les politiques de l'eau, comme pour les subventions pour l'achat de compteurs, ou les aides contribuant à minorer le coût de l'irrigation (redevances particulières...) sont, elles aussi, largement évoquées.

C'est pourquoi, dans un souci de réflexivité, ils soulignent l'ambiguïté de leur situation. Les agriculteurs que nous avons rencontrés, comme les autres usagers ne connaissent pas les textes de lois, ni les rapports de la Communauté européenne. En effet, ils se réfèrent pour partie à ce qu'ils ont lu dans la presse professionnelle ou entendu dans le discours de leurs représentants syndicaux, ou associatifs (syndicats agricoles, association de consommateurs, de protection de la nature...), mais aussi aux mesures sectorielles des institutions (agricoles, environnementales, de gestion de l'eau) les concernant. Leur compréhension des politiques relève donc d'une interprétation dont les enjeux sont entre autres l'identité et la place accordées aux agriculteurs dans la société. Pour répondre au cahier des charges imposé par les politiques agricoles ou par les politiques de l'eau, ils apportent des changements perceptibles comme l'installation de compteurs, le règlement de factures d'eau, l'amélioration technique de leurs installations. Pourtant certains dénoncent certaines pratiques pernicieuses (en évoquant, par exemple, un voisin qui « triche » en posant les compteurs à côté des conduites et non *sur* les conduites).

Malgré ce qui constitue pour eux de réels efforts, leurs pratiques et le modèle agricole qu'ils suivent font toujours l'objet de critiques. En effet, lors des entretiens, si les agriculteurs retiennent avant tout le principe de tarification des nouveaux objectifs fixés par la Directive Cadre, d'autres agents retiennent les impératifs de qualité chimique et biologique des milieux. Ces malentendus récurrents résultent selon nous de la confrontation des référentiels « productiviste » et « durable », qui engendre des contradictions fondamentales dans la mise en œuvre des politiques sectorielles, lesquelles constituent des structures contraignantes.

D'un côté les agriculteurs sont soumis à une politique de l'eau reposant sur une « politique de l'offre ¹⁹ » qui contribue au « cercle vicieux de la demande en eau ²⁰ », ce qui semble contraire aux indicateurs d'intégration des mesures environnementales en agriculture et au discours plus global qui tente de promouvoir la maîtrise de la demande.²¹ Ceci est confirmé dans la pratique, puisque certains agriculteurs nous ont confié qu'ils défrichent des zones encore non cultivées (ce qui est

¹⁸ Etude basée sur des entretiens réalisés auprès d'agriculteurs dans les bassins du Segura et Adour-Garonne.

¹⁹ DRAIN Michel, 2000, « L'aqueduc Rhône-Barcelone et la politique européenne de l'eau », dans *Revue d'Economie Méridionale*, Vol. 48, n°191, 3/2000, pp. 371-381.

²⁰ DRON Dominique et al., 1998, *Agriculture monde rural et environnement : qualité oblige*, Paris, éd. La documentation française, Collection des rapports officiels, p. 212.

²¹ BARRAQUÉ Bernard, 2000, « Les demandes en eau en Catalogne : perspectives européennes sur le projet d'aqueduc Rhône-Barcelone », dans *Revue d'Economie Méridionale*, Vol. 48, n°191, 3/2000, pp. 357-370.

MARGAT Jean et al., 1998, « Pour prévenir les crises de l'eau en Méditerranée, priorité à une meilleure maîtrise des demandes », *Atelier 2 de la Conférence internationale « eau et développement durable »*, Paris, 19-20-21 Mars 1998 ; <http://www.oieau.fr/ciedd/contributions/at2/contribution/planble2.htm>

interdit) dans la perspective de voir les infrastructures d'adduction d'eau se réaliser. En Adour-Garonne de la même façon, les projets de création de « nouvelles ressources » en eau génèrent une demande en eau supplémentaire, là où l'irrigation n'était pourtant pas pratiquée jusqu'ici. Dans ce cas précis, les agriculteurs reconnaissent même vouloir irriguer pour obtenir les aides aux surfaces irriguées, qui sont supérieures aux aides aux cultures non irriguées. En effet, pour les agriculteurs, les primes PAC sont indispensables à leur revenu. Mais ils précisent aussi que les primes aux cultures irriguées permettraient en particulier de compenser une part des pertes occasionnées par la mise en jachère obligatoire, dont l'objectif était de limiter la production excédentaire, ce qui est contradictoire avec l'esprit de la mesure. Ainsi, en Adour-Garonne, leurs choix de productions s'orientent de préférence vers le maïs irrigué : culture fortement primée et à forte productivité. De plus, le coût de l'eau couplé aux aides PAC contribue à ce que les coûts de l'irrigation pèsent faiblement sur le budget des exploitations, ce qui a conduit, dans le bassin du Segura, à l'irrigation des oliviers et des amandiers, cultures traditionnellement en sec. La remarque suivante d'un agriculteur du Segura met en évidence que certains agriculteurs relèvent ces contradictions et dénoncent ces modalités de fonctionnement :

« Les Arabes avaient déjà eu recours aux canaux pour amener l'eau d'ailleurs jusqu'ici... et ces aménagements sont devenus insuffisants...et on a donc fait d'autres canaux pour emmener de l'eau depuis le centre de l'Espagne [référence au transfert Tage/Segura] et c'est devenu encore insuffisant et maintenant la proposition c'est de nous emmener de l'eau de l'Ebre et je pense que ça continuera d'être insuffisant et nous ferons venir l'eau du Rhône et ça sera encore insuffisant... on pourrait nous emmener l'eau du Danube et il n'y en aurait encore pas assez! »

Ainsi, les pratiques que les agriculteurs du Segura qualifient eux-mêmes de *traditionnelles* tendent à disparaître, comme dans la huerta de Murcia où les modes de gestion de l'eau traditionnels avec leurs règles précises (techniques, économiques et collectives) s'essouffent. Les agriculteurs analysent ce changement non pas comme une « évolution interne du monde agricole », mais comme le « résultat de choix politiques ». Le modèle agricole traditionnel est dénigré, au profit d'un autre modèle basé sur de nouvelles techniques qui « font vendre du tuyau, des filtres et des pompes », comme le goutte-à-goutte. Selon les agriculteurs, l'eau du Segura serait détournée pour alimenter une « agriculture moderne comme celle d'Almeria ». En effet, le modèle traditionnel est considéré comme « gaspilleur », les anciens droits d'eau sont aujourd'hui discutés et l'agriculteur est taxé de mauvais payeur, puisqu'il ne paye pas l'eau à « son juste prix ». Comme le signale Michel Drain, « le plus grave dans ce domaine est le sentiment de malaise que ressent l'agriculteur ; il vient s'ajouter au sentiment plus général de perte de son identité sociale et professionnelle ²² ». Les agriculteurs vont jusqu'à s'inscrire en faux avec les discours des techniciens : par exemple ils considèrent qu'il faut plus d'eau avec un système goutte-à-goutte, unanimement présenté comme le système d'irrigation le plus économique en eau, pour irriguer des cultures arboricoles (olives, amandes et même agrumes) qu'avec les systèmes gravitaires traditionnels, techniquement limités. En effet, selon eux ces systèmes traditionnels les obligeaient à se contenter de l'eau disponible dans leur bassin et les conduisaient à n'arroser que lorsque cela était réellement nécessaire (« on arrosait une bonne fois pour sauver les arbres et pas pour augmenter la productivité »). Le goutte-à-goutte est, quant à lui, utilisé pour accroître la

²² DRAIN Michel, 1996, « La Péninsule Ibérique », *Espace rural*, n°36, Montpellier, Publication du Laboratoire de Géographie rurale de l'Université de Paul-Valéry et de l'URA 906 du CNRS, p. 37.

productivité, ce qui demande une fréquence des arrosages élevée, et ce pendant toute la période sèche, voire toute l'année. Malgré ces critiques, beaucoup suivent cette évolution en achetant des terres dans les nouveaux périmètres irrigués ou en installant des systèmes d'irrigation localisée. Pourtant dès 1902, Jean Brunhes, soulignait que pour favoriser une relation stable entre société et eau lorsque l'on augmente l'offre en eau « il importe avant tout de sauvegarder les cultures existantes [règles techniques, économiques et collectives de gestion de l'eau] et, partant de là, ne les développer qu'avec une méthodique prudence ²³ ». Ses travaux ont sans doute été oubliés, ce que confirme les perceptions de certains agriculteurs qui ne voient pas dans les changements rapides occasionnés, une amélioration qualitative de leur rapport à la terre et à l'eau :

« La relation qui existait entre l'agriculture et l'eau est devenue mauvaise. Elle a changé en mal. L'irrigation "a manta" [gravitaire] évitait la salinisation des sols. [...] Aujourd'hui nous en avons fini avec les terrasses pour limiter l'érosion, parce qu'il faut rentabiliser tout le terrain pour les primes [...] »

Dans ce contexte, la huerta traditionnelle se recouvre peu à peu de « *chalets* », habitats de type résidentiel autour des agglomérations, construits dans le lit majeur d'un fleuve de type méditerranéen, zone où les risques d'inondation sont très élevés. En effet, bien que les eaux du Segura fussent déjà « entièrement maîtrisées » en 1966 (compte tenu du nombre de barrages de régulation existant et de l'organisation des systèmes d'irrigation traditionnels), ceci n'a pas empêché les inondations meurtrières de 1972 et 1973. ²⁴

Mais l'étude de l'impact des politiques de l'eau sur les rapports société/eau serait incomplète si l'on s'arrêtait à ce stade des observations. L'analyse des conséquences de l'évolution des pratiques agricoles mais aussi industrielles et urbaines sur l'état des milieux, indicateurs du rapport société/eau, s'impose. Les problèmes liés à l'exploitation abusive des nappes, comme l'endommagement de bâtiments dans la région de Murcia en raison de l'abaissement du niveau de la nappe, ²⁵ sont cumulés avec les problèmes quantitatifs et qualitatifs des cours d'eau qui ne permettent plus d'assurer tous les usages et généralisent l'altération des écosystèmes. Malgré la réalisation du transfert Tage-Segura, ce bassin présente aujourd'hui, selon les chiffres de la Confédération hydrographique, un déficit de 460 hm³. Conséquence directe de ce déficit, la qualité de l'eau du Segura est « inadmissible » selon les propres termes de la Confédération sur tout le cours aval à Molina de Segura (zone où se concentrent les industries agroalimentaires) jusqu'à l'embouchure du fleuve, ce qui fait de lui le fleuve le plus pollué d'Europe et lui vaut le surnom d'*alcantarilla* [l'égoût]. Dans le bassin Adour-Garonne le val de Garonne, la vallée de la Save et

²³ BRUNHES Jean, 1902, *L'irrigation, ses conditions géographiques, ses modes et son organisation dans la péninsule ibérique et dans l'Afrique du Nord*, Thèse d'Etat de Géographie humaine, sous la direction de Paul Vidal de la Blache, Paris, p. 305.

²⁴ HÉRIN Robert, 1975, *Le bassin du Segura*, Thèse en Géographie Rurale sous la direction de Pierre Brunet, Caen, 892 p.

²⁵ « Des experts de l'Université de Séville se sont penchés sur le cas de Murcia dont les couches superficielles du sol ont été soumises à de brusques chutes suivant deux cycles : entre les années 1982-1985 et entre 1992-1995 le plus important » liés selon eux à la convergence de deux phénomènes : une période de sécheresse prolongée et la baisse du niveau des nappes liée à la surexploitation - *La Opinion*, 28 mayo 2002.

celle du Gers présentent de forts taux de pollution par les nitrates, ce qui, conjugué aux rejets domestiques et industriels, contrarie l'alimentation en eau potable.²⁶

Suivant la logique suivie depuis plus d'un demi-siècle en France comme en Espagne, les différents problèmes liés à l'exploitation abusive des nappes et le non respect de qualité de l'eau brute destinée à la consommation conduisent à demander plus d'eau pour ne pas entraver le développement de ces régions et pour diluer les effluents. C'est à cela que s'oppose une partie de la population des régions concernées, au nom du *développement durable*, alternative au *productivisme*.

Disparité des diagnostics des milieux et des objectifs de gestion²⁷

La coexistence des différentes logiques apparaît dans les différentes interprétations du discours communautaire relatif à l'eau. Dans ce contexte, comme cela a été souligné lors de la *Conférence internationale eau et développement durable*, « La mise en oeuvre concrète des principes de l'Agenda 21 (Rio) et de la Directive Cadre n'est pas évidente. Chaque décision de gestion devrait en effet concilier la préservation de l'écosystème aquatique, la satisfaction équilibrée des besoins en regard des ressources disponibles, la participation éclairée des différents acteurs à la négociation. Mais avons-nous la capacité de prendre en compte conjointement l'ensemble des points de vue? ²⁸ »

Nous sommes amenée à nous poser ce type de question car, dans bien des cas comme dans le contexte espagnol, la Directive Cadre est convoquée par l'ensemble des partis opposés, mais après des lectures bien différentes. Ainsi, les opposants au PHN déclarent que celui-ci est « en complète contradiction avec la Directive Cadre sur l'eau et les principes d'un développement durable ». En même temps, les promoteurs du projet ainsi que les bénéficiaires déclarent que le PHN s'inscrit dans une optique de *développement durable*. D'après le président de la Confédération Hydrographique du Segura, « la politique d'*hydraulique intégrale*²⁹ mise en oeuvre dans ce bassin est exemplaire et elle permet déjà de respecter les principes édictés par la Directive Cadre [...] puisque les usagers de l'eau du transfert payent l'eau ».... Pour lui les bassins excédentaires sont caractérisés par un *gaspillage*, notamment parce qu'une grande partie de l'eau est « perdue dans la mer ». De la même façon, le projet de Charlas était présenté par le Ministère de l'environnement de 1991 comme « un modèle de vision globale des problèmes liés à l'eau », principe central promu par l'Agenda 21 de Rio. D'un tout autre point de vue, le Comité de Défense appuyait son discours sur la remise en cause de *l'agriculture productiviste* et de l'impact environnemental de la retenue contraire au principe du *développement durable*.³⁰

²⁶ Comité de Bassin Adour-Garonne, 1996, *Cahier géographique Garonne*, pp. 15-22.

²⁷ Les propos cités sont extraits des entretiens que nous avons menés dans le bassin du Segura auprès des différents agents concernés par la gestion des eaux.

²⁸ VERREL Jean-Louis, 1998, « Comment la recherche conduite en France sur les hydrosystèmes peut-elle contribuer à une gestion intégrée des ressources en eau ? », *Atelier 1 de la Conférence internationale eau et développement durable*, Paris, 19-20-21 Mars ; <http://www.oieau.fr/ciedd/contributions/at1/contribution/1gip.htm>

²⁹ Lorsque nous avons évoqué la *gestion intégrée* [gestion integrada], il nous a reprise et a insisté sur le fait que dans le bassin du Segura il mettait en oeuvre une politique de *gestion intégrale* [gestion integral], qui signifie d'après ses explications une « gestion hydraulique de la première à la dernière goutte d'eau du bassin ».

³⁰ CHAUSSIGNAND Corinne, RIBET Isabelle, 1993, *Politique de l'eau : à la recherche d'une nouvelle démocratie*, Paris, Ecole Nationale Supérieure des Mines, p. 28.

Par conséquent, le recours à la Directive Cadre sur l'eau et à des notions telles que la *gestion globale* ou le *développement durable* est effectué dans un sens, comme facteur légitimant la nécessité de changer les rapports société/eau et dans un autre sens, comme facteur confirmant l'orientation d'une politique de l'eau mise en œuvre et planifiée depuis les années 1930 pour le transfert Tage-Jucar-Segura, et depuis les années 1960 pour Charlas. Les conséquences des interprétations contradictoires des dites notions apparaissent aussi lorsqu'il s'agit d'établir des bilans de situation des milieux aquatiques et de définir des modes de gestion. En effet, lorsque l'on se penche sur les représentations des différents acteurs en conflit au sujet de la gestion de l'eau, on relève ainsi de grandes disparités de « diagnostics » et « d'objectifs », tels que les identifient Denis Salles et Marie-Christine Zelem.³¹ Ces divergences sont confirmées également par les représentations des différents agents concernés. La remarque suivante d'un agriculteur du Segura permet de comprendre jusqu'où les divergences de représentations des cours d'eau, mais aussi de diagnostic et d'objectif de gestion les concernant, peuvent aller. Au cours de l'entretien, celui-ci comme tous les autres parlait de l'eau du Segura mais pas du fleuve Segura ; lorsque nous avons insisté sur le fleuve voici ce qu'il a aussitôt rétorqué :

« A propos du fleuve... le problème du fleuve c'est les écologistes et les gens qui veulent que le fleuve soit libre... sans qu'il ne soit endigué, bétonné... et alors comme ça il se perd beaucoup d'eau pour les arbres à côté du fleuve... et donc nous n'avons pas assez d'eau pour irriguer. Ils veulent qu'il n'y ait pas d'aménagements sur le fleuve pour les poissons, les oiseaux... ce sont eux d'ailleurs qui viennent et qui jettent des poissons pour qu'ils se multiplient... et après ils disent qu'il y a de la faune et qu'il faut la protéger. »

Les entretiens réalisés auprès d'usagers agricoles et d'autres usagers des fleuves confirment les divergences qui conduisent parfois aux positions antagonistes soulignées dans cette remarque. En effet, nous observons des différences significatives des conceptions de rareté, d'abondance, des conceptions du fonctionnement hydraulique, hydrologique, mais aussi de définition des caractéristiques d'un fleuve, de ce qui fait ressource, ou encore des impacts en termes de quantité, de qualité chimique, biologique, des impacts réciproques entre usagers de l'amont par rapport à l'aval.

Ainsi, les agriculteurs pensent qu'ils sont critiqués à tort par les autres usagers de l'eau. En effet, selon eux les autres usagers (domestiques, industriels...) n'ont pas de meilleures pratiques vis-à-vis de l'eau. Et les autres pensent inversement. En Adour-Garonne comme dans le bassin du Segura chacun des usagers perçoit ses usages comme indispensables et incompressibles. A ce propos, la remarque d'une maîtresse de maison espagnole est significative :

« pourquoi m'embêter à faire la vaisselle sans avoir l'eau constamment ouverte... alors que les touristes se douchent trois fois par jours... ce n'est pas à moi ici à réduire ma consommation... je consomme toujours pareil d'ailleurs puisque je paie toujours pareil. »

Les agents se désolidarisent les uns des autres et se renvoient la responsabilité d'un dysfonctionnement supposé *objectif* et *partagé*, mais à partir de lectures divergentes. Il apparaît

³¹ SALLES Denis, ZELEM Marie-Christine, 1998, « La négociation des contrats de rivière », dans *POUR*, n°157, Paris, éd. du GREP, pp. 29-38.

difficile d'établir des objectifs de gestion et d'aménagement communs puisqu'ils sont directement liés aux diagnostics établis très différents les uns des autres. En fait, les diagnostics, les objectifs ainsi que les interprétations des notions clés mobilisées par les politiques comme celles de *développement durable*, *gestion globale ou intégrée* dépendent des représentations de chacun et dépendent donc des processus complexes de leur construction.³² Ceci nous conduit à nous interroger sur les médiations possibles dans ce contexte.

Impossible médiation ?

Luc Boltanski et Laurent Thévenot posent comme condition préalable à l'établissement de *compromis* que les partis en présence disposent d'un système de valeurs communes et que « l'identification des objets de compromis suppose la recherche de formulations et de désignations spécifiques qui fondent dans un même énoncé leurs références aux mondes ³³ ». Cependant, les divergences de diagnostics et d'objectifs précédemment évoquées mettent en évidence les difficultés rencontrées par les médiateurs pour arriver à favoriser un processus dialectique dans un contexte où chacun trouve un discours global légitimant. En effet, pour les différents terrains étudiés, chacun des différents partis se sent légitimé soit par les mesures des politiques sectorielles comme la politique agricole, soit par le discours politique global sur le *développement durable*.

Comme le souligne un élu pyrénéen à propos des processus de concertation imposés par la mise en œuvre des politiques de l'eau :

« La concertation ça marche là où les gens ont l'habitude de s'entendre et de travailler ensemble depuis longtemps. Là, où ça ne marche pas c'est parce qu'on a pas la culture de travailler ensemble, c'est parce qu'on est en conflit depuis longtemps et sur d'autres sujets que celui de l'eau même si ces conflits ne sont pas violents. »

Les processus de concertation promus par les politiques de l'eau sont vécus comme des processus de confrontation entre une population qui subit et une institution qui impose ses projets planifiés depuis fort longtemps. Dans la pratique, ils sont ressentis comme des exercices de rapports de force consistant à faire accepter les diagnostics et objectifs institutionnels. Dans le cadre du PHN il n'y a apparemment pas de compromis possible pour les partis en conflit, puisque les solutions sont exclusives l'une de l'autre : ou l'on transfère ou l'on ne transfère pas. Il n'y a aucun doute pour les agriculteurs de Murcia : le transfert sera effectué... et de même, de l'autre côté les opposants sont persuadés qu'il est impossible que ce projet soit réalisé dans le contexte actuel, qu'ils estiment favorable à leur position. De la même façon les partis s'opposent sur une question dont les réponses possibles sont exclusives l'une de l'autre : *pour Charlas* ou *contre Charlas*. Dans les deux cas, la confrontation parfois violente a lieu sur le terrain mais aussi par médias interposés. Dans le bassin du Segura, les écologistes guettent et filment les défrichements recrudescents depuis

³² Les représentations consistent à donner un sens à la réalité sociale et à lui assurer une certaine continuité puisque la construction de représentations nouvelles est souvent associée à l'apparition et à l'accueil de phénomènes ou d'éléments nouveaux. [Cf. JODELET Denise, "Représentations sociales : un domaine en expansion", dans Jodelet D. [dir.], *Les représentations sociales*, Paris, PUF, p. 35.]

³³ BOLTANSKI Luc, THÉVENOT Laurent, 1991, « les compromis pour le bien commun », *De la justification - les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, p. 342.

l'annonce du PHN. En 1997, des membres du Comité de défense contre Charlas ont été condamnés après une plainte de la CACG suite à des manifestations empêchant les sondages de terrain.

Dans ces cas conflictuels précis, nous n'observons pas une tendance vers *un* nouveau rapport à l'eau, mais bien un creusement des divergences de positions, liées à l'incompatibilité des diagnostics. Ces rapports s'expriment particulièrement dans la façon dont les différents usagers disent et perçoivent l'évolution de leurs pratiques, des techniques mais aussi des regards réciproques entre usagers. Malgré une apparente uniformité des discours dans le cadre de la mise en œuvre des lois sur l'eau en vue de favoriser l'émergence de nouvelles pratiques, il existe de nombreuses discordances entre diagnostics de situation et objectifs de gestion de l'eau.

Tels que nous les observons, les processus de confrontation imposés par le haut conduisent au mieux à des concessions de la part des uns et des autres et souvent sans résultats positifs pour les écosystèmes. Il convient donc de questionner les outils conceptuels dans la mesure où, comme nous l'avons vu, ils favorisent des interprétations multiples. En effet, si la Directive Cadre « pose des questions de fond sur la traduction de la stratégie en termes économiques, sur la compatibilité et la surveillance des ressources à protéger, sur la gouvernance dans le domaine de l'eau et plus généralement sur l'évolution des relations entre la société et son environnement ³⁴», elle ne résout pas les divergences d'interprétation des notions qu'elle soumet, telle celle de *bon état écologique*. Cela nous amène à nous demander si l'ensemble de ces changements - à la fois de comportement, de réaction des populations et de discours des différentes politiques sectorielles européennes - peuvent être examinés comme indicateurs d'un nouveau modèle global émergeant, et par la même d'un éventuel changement de rapport de la société à l'eau.

³⁴ SACHON Gérard, WASSON Jean-Gabriel, 2002, « La Directive eau de l'Union européenne. Conséquences pour la recherche », *Nature Sciences et Société*, vol. 10, suppl. 1, Elsevier, pp. 93-95.